

需給調整規制の廃止に伴う 地方自治体の新任務，公共輸送政策

乗合バスの需給調整規制の廃止に伴って，市民の足を確保するために必要となる行政上の配慮についての種々の議論がなされ，運政審の答申も行われた。しかし，それらの結論は未だ現場の都市における公共輸送行政の具体的な姿を提示するには至っていない。

今回の改革は単に運輸行政における規制緩和にとどまらず地方自治体の交通政策に大きな変革を迫るものである。地方自治体は公共輸送サービス計画を策定し，民間のバス会社への運行委託等を通じて公共輸送サービスを確保せねばならなくなるであろう。本論は来年にせまった規制緩和に向けて，都市の公共輸送政策の抜本的改革のあり方を議論すべく，討論のたたき台を提供しようとするものである。

キーワード 規制緩和，公共輸送政策，都市バス

竹内伝史

TAKEUCHI, Denshi

工学博士 岐阜大学地域科学部教授

1 はじめに

1999年4月9日，「乗合バスの活性化と発展を目指して～乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について～」と題する文書が運輸政策審議会自動車交通部会から答申された¹⁾。今後，本答申に沿った線で，2001年に予定される需給調整規制の廃止に向けて運輸省は関連法制度の改正作業を進めるものと思われる。ところで本答申の示すところは，同部会の中間報告(1998年10月)にも指摘されているように²⁾，各地域の生活路線の維持をはじめ市民の足を確保するための地方自治体の施策体系に重大な影響を与えるものと考えられる。にもかかわらず，本答申の中には規制緩和に対応して地方行政が採るべき方策，施策について十分な示唆が含まれているとはいえない。

数年を経ずしてこの規制緩和が実施され，運輸事業者が自由参入・退出の企業行動を採用する事態になれば，地域社会における市民の足はすぐにも混乱に陥いる可能性がある。それを回避するためには，地方分権化に伴う権限委譲と規制緩和の基調の下で，地方自治体が，地域の公共輸送サービス確保のために採るべき施策と，そのための行政体制について，早急に検討を開始し，制度改革についても問題提起をしなければならない。

本論は，このような議論を始める「たたき台」として，市内バスを中心とした都市の公共輸送政策について，地方自治体の採るべき施策体系と制度のあるべき姿を提案する。

2 運輸政策審議会自動車交通部会答申 1999¹⁾

答申の内容を全面的にここに紹介する余裕はないが，要は「輸送事業者の創意工夫を發揮させ，より良いバスサービスの提供が行われるようにする」ために「新規参入等が可能となるよう需給調整規制(路線免許制度……筆者注)を廃止」することにしたのであるが，「安定的にサービス提供が行われる」ためには新規参入について「最低限のルールを設けることが適当」であり，地方部では「生活交通として必要なサービスが効率的かつ多様な形で提供できるような新たなシステム」と「内部補助を前提としない形で(生活交通を)確保するための新たな仕組みが必要」であるとの認識の下，次のような方針を打出している。

【生活交通の確保方策】

地方公共団体がより主体的に関与すべきこと。

運行委託的な補助制度が望ましいこと。

これに見合った安定的な地方財源の手当の検討(関係行政機関)。国は広域的・幹線的サービスを支援。公的補助効率化の枠組み形成。金額決定は入札制に準じた仕組みを含む適切な方法で。

都道府県が主体となった地域協議会
地方公共団体の自家用バス運行の容認

【需給調整規制廃止後の制度等のあり方】

参入は，免許制から許可制へ；安全の確保・安定的なサービス提供・利用者の保護の観点から審査(追加・変更も同様)

退出は事前届出制(準備時間の確保)

適切な輸送サービスの提供確保に行政が一定の関与

公営・民営事業者の同等取扱いの原則
運賃上限規制，旅客差別取扱いの防止，不当運賃
に変更指示の制度設定

新規参入確保のため「利用者の利便が損なわれる
ことがないように，既存事業者のこれまでの努力を適
切に評価しつつ，行政の調整措置を講じる」

事後チェックの充実と代替措置，新ペナルティの方
法の検討

なお，他に輸送安全確保についての方策があるが省
略する（「 」内は答申文より引用した文言を示す．以下
同じ）．

3 地方自治体の新たな任務

上述の答申を通読して直ちに判ることが2点ある．一
つ目は，この答申は運輸行政の規制緩和に向けての姿
勢を明確にすることが第一義であって，それに伴う
様々な制度改革の必要事項を列挙しているが，その解
決策までは明示していないこと，二つ目は運輸行政に
関しては免許制から許可制への移行でいけるとの判断を
下しているが，それに伴う実際の公共輸送政策の展
開に当っては地方自治体の任務が極めて重大になる
ことが痛感されること，である．したがって，地方自治
体側から見れば，この規制緩和の受皿体制づくりを早急
にかつ具体的に検討しなければならない．

従来の免許制は路線免許の形をとっているが，実際
には地域独占免許の考え方が基本となっており，事業
者は免許を得ると同時に当該地域の輸送サービス確保
の任務を負うものと解されてきた．しかし許可制にお
いては同様の発想が維持されるか否かが定かではない
．新規参入の自由確保が改革の目的であってみれば，許
可は企業体の体質を中心とした審査に基づいて出され
ることになり，路線ごとの適切さについて介入の余地
は少なくなるものと思われる．路線と許可が切離され
た形で進められるとすれば，それは地域の路線網計画
を誰が策定するかという新たな課題をもたらす．

それは当然，これまで制度的には局外者であった地
方自治体に，市民の足を確保するという観点から新た
な任務を生じさせることになる．公共輸送サービス供
給計画を策定し，それを適切な営業単位（路線という括
りが妥当か否かも判らない）に分けて新たな許可制に
よる事業者に結びつけて行かねばならない．これは従
来公営交通を持ち，公共輸送計画を策定してきた大都
市の行政にとっても新しい事態である．ましてや，中
小自治体においては新部局を作るに値する業務となる
のではないか．

今回の事態に当って，公共輸送計画策定作業には市
民の足を確保する観点から次の2つの課題が生じたとさ
れている．

自由参入に伴うクリームスキミング（いいとこどり）
の防止

自由退出に伴う輸送サービスの維持

一般にこのうち後者が地方自治体の課題として強調さ
れることが多い．しかし，成熟化社会における高福祉施
策の一環として，市民の足を守るために地方公共資金
を投入することを覚悟しさえすれば，この課題に対応方
策を考えることは比較的容易である．後に述べるよう
に公的資金を投入しつつも合理的な効率性管理の下に
生活路線維持を達成する方策は，かねてより議論されて
来たからである．

一方，前者のクリームスキミング対策は需要の豊かな
地域特有の課題として地方では等閑視されてきただけ
に，今後の議論に負うところが大きい．ここでクリー
ムスキミングとは，事業者が赤字路線の運行を忌避し，
収益路線のみを運行したがる，いわゆる「いいとこどり」
の現象のことを一般に意味している．しかし，クリー
ムスキミングは自由参入と退出の組合せの結果として
生じるだけではない．収益の見込まれる路線に，競争
的に自由参入するに当り，「路線サービス」の実体が
未定義の場合には，多客区間のみとか多客時間帯のみ
といった限られた路線を設定して参入することが考え
られる．クリームスキミングの危険性は，路線の問題
だけでなく運行時間帯などサービスの中身にも発生
する可能性があるのである．競争導入によってサー
ビス向上を目指したにもかかわらず，サービスの体系
に穴があいてしまったのではたまらない．一方，完
全な運行サービスを維持し

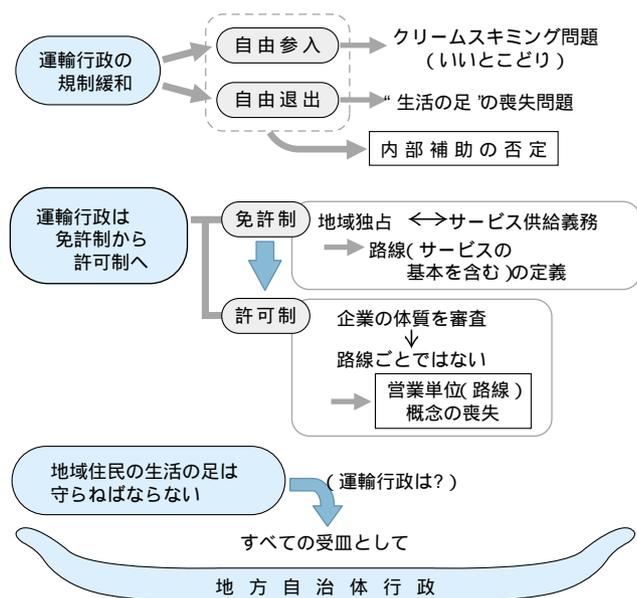


図 1 答申の主眼点と惹起される問題点

よとすれば、これらは、運行サービス供給に責任を持つ体制(行政)や他事業者に至しい経費負担を押しつけるもので、このような事態を回避する方策を考えておく必要がある。やはり、どうしてもサービス供給計画の策定・管理者は事業者の外にあって、セットとして整った輸送サービスが競争裏に供給されるような制度を確立することが肝要であろう(図 1 参照)。

4 地方自治体の公共輸送サービス確保の方策

わが国では公共輸送は原則として民間事業によって担われることになっている。規制緩和は民間事業者の自由競争を促進することが目的であるから、今後ともこの原則は維持されることとなろう。また、答申では「サービスが効率的かつ多様な形で提供」されることを求めており、そのために行政が一定の関与をすることとしている。ここでいう「行政」とは、答申では「運輸行政」を指しているものともとれるが、上に述べてきたように、最終的には地方自治行政がその衝に当ることになる。したがって地方自治体がその地域に公共輸送サービスを確保する方策は、この民間事業を活用することが肝要であり、次のような方式を併用することが適当であろう(図 2 参照)。なお、ここで答申がことさらに、「内部補助を前提としないシステム」を要求していることに配慮すべきである。競争の確保を考えれば当然のことであるが、これにより路線毎に多様な運営方式を採用することが可能になった。しかし、内部補助は先述の営業単位(従来の路線)の定義と無関係ではありえず、クリームスキミング防止の命題

からすれば、完全な「内部補助の排除」もまたありえないことである。

公営事業：公共資金による事業であるが、事業形態としては一般会計からは独立して、企業会計により運営されており、企業管理上は民間事業者と同様に扱われる。この点は今改革で愈々強化されることになっており、公営事業にとっては相当の重荷になる見込みである。

公共自家用サービス：自治体等が自家用車輛を用いて乗合輸送を提供するもので、従来の病院バス・スクールバス等の発展型といえる。従来は運賃無料を原則として免許制度上の特例として認められてきたが、今回の答申は、これをことさらに一つの方式として指摘している。

運行委託方式：自治体のサービス供給計画に基づき一定の路線(営業単位)について民間事業者(公営を含む)に運行を委託するもので、車輛等は自治体が保有して運行のみを委託する資本貸与方式と全て委託してしまう一括請負方式、それに両者の中間に多様な委託方式が考えられる。

民間事業者一任方式：民間事業者の自由な参入に委ねる方式で、自治体にとっては最も楽な方式であるが、これだけではサービス供給計画の達成は難しい。

の公営事業は免許制の廃止に伴ない、民間事業者との熾烈な合理化競争に晒されることになるので、今後の新規参入は相当に難しいものと思われる。また、公営への差別的な公的支援は難しくなる。またの方式も民業圧迫への懸念があり、特殊な路線・地区に限定されることになる。

一方、の運行委託方式は公共資金による委託料の支払いが原則である。しかし、正常な運賃によって黒字となる路線も当然あるから、その場合委託料をどうするかについて、次章に述べるような検討が必要になる。

以上をまとめると、どうやら運行委託方式が今搬の改革に伴う地方自治体の公共輸送サービス確保方策の要となるように思われる。そこで以下にその具体的な制度について考えてみる。

5 路線サービス一括請負競争入札制の提案

筆者はかねてより「サービス請負競争入札制」なる方式を提唱してきた⁴⁾。これは現行免許制の下に、公共補助によって生活路線を維持していく方策として考えたもので、外部補助投入によって企業経営が「親方日の丸」化することを回避するためには、競争入札制が最良との判断に立ったものである。この点は今回の答申が「入札制

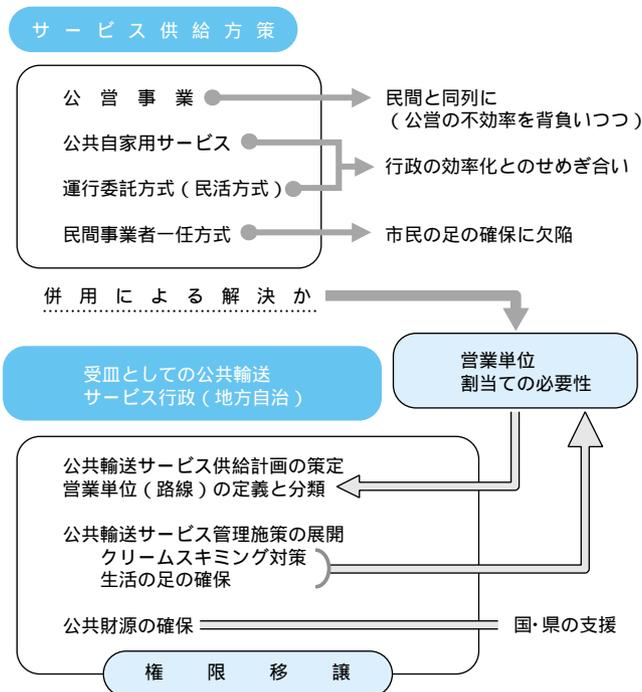


図 2 多様なサービス供給方策とその課題

に準じた仕組み」を提言していることと軌を一にする。

したがって、請負いの対象となる路線は多かれ少なかれ公共補助が必要となるような需要の薄い路線を想定している。路線ごとに経路・停留所・運賃のみならず運行本数・運行時間等のサービス水準を所定とした上(本節表題に「一括請負」と表わした理由は、単に路線を定義したのみならずこの「サービス水準を一括して」という意味である)で、投入する補助金の金額で競争入札にかけると考えていた。現行免許制が前提となるので、競争入札においては近傍に既存収益路線を持っている事業者が「集積のメリット」を發揮して有利になるが、それは隣接収益路線の収益が当該路線の「下支え」にまわっていることを示しており、適度な内部補助も期待できることになる。なお、公共輸送サービス計画を策定し、この入札請負契約の当事者となって、補助金を交付する主体は、地方自治体(又はその連合体)を想定しており、その意味で、免許権の権限委譲と自治体側の早急な受皿づくりを提唱していた。このシステムを図に示せば図3のようになる。

(なお、都市バス事業に公共補助を導入しつつも、事業経営の効率性を維持する方策については、路線の潜在集客能力(ポテンシャル)を客観的に計測し、これにより補助を必要としない「企業路線」と必要とする「政策路線」に分別し、両者に全く異なった経営方針を導入すべきことを中心として、別に論じている⁵⁾。)

ところが今回の免許制廃止により、この提案された方式は生活路線のみならず乗合バス全般に拡張適用するための修正が必要となった。路線の中にはもちろん黒字

運営の見込めるものもあり、これらには負の補助金額で入札を実施しなければならない。しかし、これは非現実的であろう。規制緩和の目的を反映するならば、これらの路線に対しては、請負額を無償として運賃を上限規制のみとし、参入希望事業者の自由参入を認めることとしよう。競争の成果は請負契約の当事者たる自治体ではなく利用者市民が享受することになる。

なお、ここでは請け負いの対象がサービス水準まで包含しているものとなっていることに注意すべきで、クリームスキミングの防止は単なる路線設定のみならず運行頻度や終始発時刻さらには運行ダイヤの設定にまで踏み込まねばならない。しかもこの結果が、新規参入が直ちに輸送力過剰を強いる構造を作り出しても困るので、そこには何らかのサービス調整機構を作らねばならないかも知れない。また、駅前広場や道路上のバス停施設(とくに民間既設施設)等の利用権の割りつけについても新規参入を不可能としない方向での調整が必要であろう。これには公共施設管理者が介入することになるから、運輸行政の需給調整の廃止が他の行政部局に新たな調整作業を生み出す結果となる。

次に、ここまで一応「路線」という語を用いてきたが、従来の路線は事業者が免許を申請する過程で自然発生した概念であり、免許制の廃止と共に路線を定義する権威が消失してしまう。上述の議論を踏まえるならば、これはこの際、本論3で述べたように、供給するサービスの水準と量までも含む概念として再定義し、改めて公共輸送計画を策定する地方自治体に明確な管理権限を委ねることの決断が必要であろう。ここで『路線サービス一括請負……』という表現を用いた意味はそこにある。

さらに請負入札制の提案に対して、運輸事業者から契約期間についての疑義が以前より提起されている。投資の有効性を考えるならば、契約期間は相当に長くする必要があり、既得権の滅失に対する配慮も必要だ、というのである。今回の制度改革によって、この制度が全面的に適用されることになれば、この疑義・反論もより強くなることが予測される。逆に新規参入の機会を確保するためには契約の更新が定期的に行われることが望ましい。相当に長くした定期期限と事業者の申し出による契約解消、それにサービス供給履行義務違反に対する懲罰的契約解消を合せた契約更新のルール作りが必要となる。

6 地方自治体の行政区域と交通圏

この乗合バス制度改革では、答申も地方公共団体が、より主体的な役割を果たすべきものとしており、実

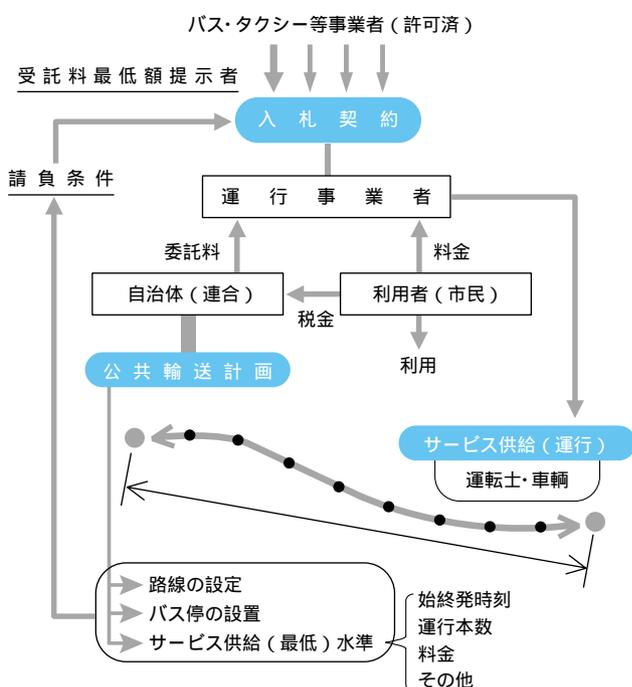


図3 路線バスサービス一括請負入札制の概要

際、以上に述べてきたように地方自治体の荷うべき任務は大きい。市民の足を確保するための公共輸送計画を策定し、それをサービス(営業)単位(あるいは路線)に分割し、競争入札にかけ事業者を決定し、しかるべき補助金を交付して、サービス供給の監督に当る。これらの業務の市民生活に密着した部分の多いことを考えるならば、ここでいう地方自治体は基礎的自治体である市町村を想定すべきであろう。都道府県は、制度運用にかゝわる標準ルールづくりと県費補助で支援することが望ましい。以上をまとめると、地方自治体が市民の足を確保するために、今後担うべき公共輸送サービス供給施策の体系は図4のように表わされる。

なお、この施策が有効に展開されるためには各方面での地方自治体への権限委譲が肝要である。特に運輸行政は従来、全面的に運輸局(運輸省)によって担われてきており、政令指定都市を除けば、地方交通網の審議に当たっても、県当局が、地元地域の都合を代弁する程度であった。今回の免許制の廃止に当たっても、運輸省は許可に伴う事業者の審査権を行使することになっている。免許制の廃止は、上述のように輸送サービス計画の策定の主体をあいまいにしている。これは全面的に地方自治体に権限委譲される(べき)ことを明確化すべきであろう。

ところで、上述のような多種大量の行政を全国の市町村が担えるであろうか。また、公共輸送計画は一定の交通圏(一般に日常交通圏か)を単位に策定されることが望ましい。こうした観点から、中核的な都市を中心にした、いわゆる広域行政圏という拡がりの中で、上述のような公共輸送行政が展開されることが理想である。この方法には市町村合併を促すものから、一部事務組合方式そして広域計画のみ共同して策定し後は個々の市

町村がそれぞれの行政区域内について対応する方式、など様々に考えられる。また、このうちどれが適当かの議論は市町村議会の働きについての認識等も関係して、容易には意見の一致をみないところであろう。しかし、上述の、ましてやの方式は行政レベルでの話し合いで比較的早期に実行することも可能である。いずれにしても個々の市町村が、今回の事の重大性に早急に気付く、受皿体制づくりに動くことを期待したい。

さらに、こうした受皿機構が実効的に機能するためには、権限委譲と並んで地方公的財源の確保が必要不可欠である。より望ましくは先述の一部事務組合のような自治体に一定の課税権を付与することなど、今日、地方財源確保の方策は多方面で議論されつつある。しかし、事態の緊急性を考えるならば、さしあたり国や県からの補助、財源移譲あるいは交付税措置などが実行されるべきであろう。

7 結語

乗合バスにおける需給調整の廃止は、競争の導入という単なる経済学論争の帰結にとどまらず、都市の交通政策に大変な変革をもたらすことが判った。とくに主たる役割が期待される地方自治体にとって、この事態をいかに受取めるかの議論は始まったばかりであり、緊急な対応が望まれる。

本論では、かつて生活路線維持のために提案していたサービス請負入札制を、地方自治体への権限委譲とセットにして乗合バスの全体に適用することで、この事態に対処することを提案した。しかし、サービス水準と一体化した営業許可単位(路線)をどう定義するか、輸送事業の委託契約と運輸省の許可とのすりつけ、自由参入状態における事業者間のサービスの分担調整、生活路線への公共補助財源の確保、行政を担う地方自治体の体制の問題等々、未解決の問題は多い。早急に各方面で議論が行われることが望まれるところである。

参考文献

- 1) 運輸政策審議会自動車交通部会[1999] 乗合バスの活性化と発展を目指して～乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について～、運輸政策審議会自動車交通部会答申
- 2) 運輸政策審議会自動車交通部会[1998] 乗合バス事業の規制緩和、生活路線維持について、自動車交通部会バス小委員会中間報告
- 3) 運輸政策審議会自動車交通部会[1999] 乗合バスの活性化と発展を目指して～乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について～(骨子素案)、運輸省ホームページ(<http://www.motnet.go.jp>)
- 4) 竹内伝史[1994] 都市の公共輸送事業制度確立に向けて-各論的提言、"運輸と経済", Vol54.No4, p44-49
- 5) 竹内伝史・山田寿史[1991] 都市バスにおける公共補助の論理とその判定指標としての路線ポテンシャル、"土木学会論文集", 第425号-14, p183-192など

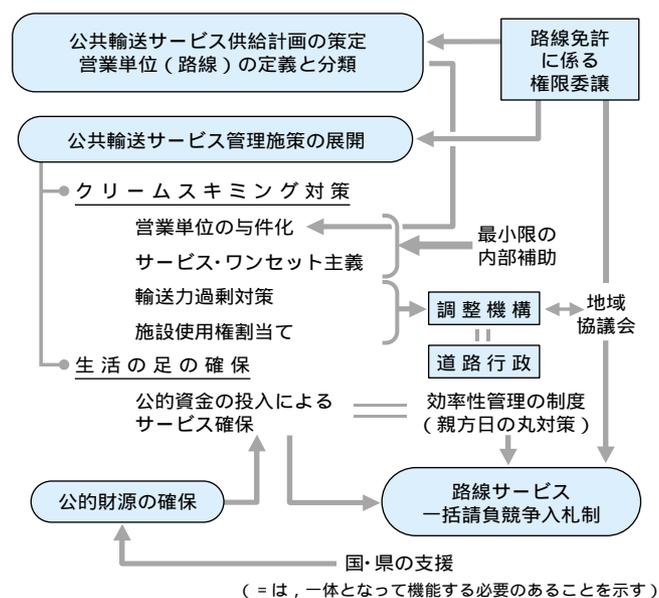


図4 地方自治体による公共輸送サービス施策の体系

Public Transport Policy as The New Task of Local Government Following with Transport Deregulation

By Denshi TAKEUCHI

The deregulation in the field of public transport is to be carried out in a couple of year.

It not only promotes transport operators to compete free in the market, but also compels municipal governments to shoulder an important task. The municipal government will have to draw up a public transport plan by its own effort, and have to provide transport services using various methods, for example, operation contract with private bus companies.

In this paper, the important role of municipality to ensure mobility for all citizens is pointed out. Then, some ideas of developing municipal public transport policies are discussed.

Key Words ; **deregulation, public transport policy, city bus**
